

# O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964)

## The concept of expertise and its application: The case of finance ministers and presidents of BNDE in Brazil (1930-1964)

*Alessandro Tokumoto<sup>1</sup>*  
*Thais Madeira Filipi<sup>2</sup>*

**Resumo:** O desenvolvimento do capitalismo no Brasil não ocorreu sem uma contrapartida na “ossatura material” do Estado, que a partir do início do século XX viu aumentar de forma inédita seu escopo e funções. No entanto, tal processo não se deu sem a atuação de indivíduos concretos. Estamos interessados em um aspecto desse problema mais amplo, ou seja, o saber técnico dos agentes estatais nesse contexto. Assim, buscamos saber como avaliar suas credenciais na escassez de instituições de ensino formais para as novas áreas de atuação estatal. Para isso, utilizaremos dados sobre os ministros da Fazenda e presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) entre 1930 a 1964, período crucial para a questão considerada, o que soma um total de 28 indivíduos. A análise de ambos os cargos se justifica por três razões: i) sua importância no planejamento, definição e consecução de política econômica no período; ii) por ser um espaço de construção de saber prático sobre assuntos econômicos; iii) pelo caráter político da nomeação

---

1 Cientista Social, atualmente doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Email: letokumoto@gmail.com

2 Cientista Social, atualmente mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Email: thaismadeirafilipi@yahoo.com.br

dos cargos. O objetivo é realizar uma discussão teórica sobre a natureza da expertise econômica e esboçar uma classificação dos especialistas de então, com o uso da técnica prosopográfica. Utilizamos dados sobre formação acadêmica, ocupação profissional e trajetória institucional como categorias de agregação. Como resultado, seguindo o critério da similaridade, distribuímos esses agentes em um sistema de classificação descritiva. Esse é um passo essencial, acreditamos, para que estudiosos desse período possam desenvolver tipologias mais acuradas sobre seus objetos de pesquisa.

**Palavras-chave:** Expertise; Saber econômico; Ministério da Fazenda; BNDE.

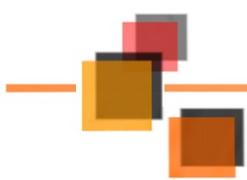
**Abstract:** The development of capitalism in Brazil did not occur without a counterpart in the "material support" of the State, which from the beginning of the twentieth century saw its scope and functions unprecedented. However, this process did not happen without the performance of concrete individuals. We are interested in one aspect of this broader problem, namely the technical expertise of state agents in this context. Thus, we seek to know how to evaluate their credentials in the shortage of formal educational institutions for the new areas of state performance. To do so, we will use data on the finance ministers and presidents of the National Bank for Economic Development (BNDE) between 1930 and 1964, a crucial period for the question considered, which adds a total of 28 individuals. The analysis of both positions is justified by three reasons: i) its importance in the planning, definition, and achievement of economic policy in the period; ii) as a space for building practical knowledge about economic issues; iii) the political nature of appointment of positions. The objective is to carry out a theoretical discussion about the nature of economic expertise and outline a classification of the specialists of the time, using the "prosopographic technique". We used data on the academic formation, professional occupation and institutional trajectory as aggregation categories. As a result, following the criterion of similarity, we distribute these agents in a descriptive classification system. This is an essential step, we believe so that scholars of this period can develop more accurate typologies about their research objects.

**Keywords:** Expertise; Economic knowledge; Ministry of Finance; BNDE.

## 1. Introdução

Partindo dos trabalhos de Max Weber, a burocracia é a matéria prima pela qual a racionalidade é expressa na sociedade. Nesse cenário, a administração burocrática tem como fator legitimador sua competência técnica, vista em

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 129-162



oposição àquelas relações baseadas na paixão, na afeição ou no entusiasmo (Weber, 1947). Essa é a ideia presente em parte dos trabalhos sobre a burocracia política brasileira, enfatizando o caráter técnico de algumas instituições frente a outras, mais porosas com relação ao mundo político.

Aliás, é essa a oposição tipológica ao qual Olivieri (2007) chama de dicotomia clientelismo-insulamento burocrático, presente em grande parte dos trabalhos sobre a burocracia brasileira. Aqui se incluem os trabalhos de Edson Nunes (1997), Luciano Martins (1985) e Maria do Carmo Campello de Souza (1976), que apresentam grandes contribuições teóricas que elucidam outro lado do aparelho estatal, onde se insere, para além das disputas políticas, o caráter técnico de algumas agências. Essas são vistas como insuladas politicamente das influências partidárias e estão comprometidas com a rigorosidade técnica e a eficiência administrativa. De outro lado, existiria outro grupo burocrático, cuja composição estaria diretamente ligada a disputas partidárias e ao clientelismo.

Apesar do reconhecimento das motivações essencialmente políticas dos técnicos inseridos nesses espaços, e do esforço de mapeamento das disputas entre técnicos e seus respectivos órgãos no interior do aparelho estatal, especialmente através de estudos das ideologias de desenvolvimento, a discussão pode se beneficiar da análise sistemática sobre o perfil de parte desses indivíduos. Se é certo que o tipo de conflito político existente nas agências econômicas difere daquele existente no Congresso e que a disputa intra órgãos insulados (aceitando a terminologia) passa pelo filtro das ideologias econômicas, resta fazer uma conexão mais precisa entre os indivíduos e as instituições dos quais estes fizeram parte.

Nosso principal objetivo nesse trabalho é realizar um debate conceitual sobre a natureza da expertise, conectando-o à discussão da literatura brasileira sobre técnicos no período de 1930 a 1964. A hipótese central é que este conceito, ao abrigar atributos de diferentes naturezas, deve ser visto contextualizado tanto historicamente quanto institucionalmente. Isso quer dizer que o período e o

cenário histórico no país nos oferecem parte das dimensões de análise, assim como cada instituição política parece possuir valores específicos e um tipo de perfil técnico condizente à sua natureza.

Os casos escolhidos para protagonizar a discussão foram o Ministério da Fazenda e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A análise de ambos os cargos se justifica por três razões: i) sua importância no planejamento, definição e consecução de política econômica no período, embora de posições distintas; ii) por ser um espaço de construção de saber prático sobre assuntos econômicos; iii) pelo caráter político da nomeação dos cargos; iv) pelas diferenças institucionais que teoricamente refletem no perfil de trajetória desses indivíduos.

A técnica de pesquisa empregada, oriunda da História e empregada na Ciência Política tipicamente em estudos de elites políticas foi a prosopografia. Trata-se de um enfoque de natureza histórico-sociológica, cujo objetivo, basicamente, é construir biografias coletivas. É um método que parte da descrição de atributos sociais e de trajetória de indivíduos, ao longo de um recorte cronológico, onde espera-se ser possível, por parte do pesquisador, responder questões sociológicas com a comparação de períodos, a identificação de recorrências e a monitoração de alterações (Codato e Heinz, 2015).

No caso do presente trabalho, nos atentamos principalmente para os atributos que compõem, de alguma forma, a legitimidade técnica. Utilizamos dados sobre a formação acadêmica, ocupação profissional e trajetória institucional como categorias de agregação. Partimos do pressuposto de que o universo composto pelos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE, no período que se estende entre 1930-1964, exige uma análise contextual que busque identificar mais do que a frequência de atributos sociais e técnicos dos 28 indivíduos analisados.

O trabalho está organizado em mais quatro seções e a conclusão. Na primeira parte, encontra-se a revisão bibliográfica sobre estudos de expertise, em conjunto com a contextualização sobre o período analisado. Na segunda,

apresentamos a metodologia de pesquisa. Em seguida, exploramos as trajetórias dos ministros da Fazenda e dos presidentes do BNDE, ao qual procuramos lidar com base na discussão previamente apresentada.

## **2.Revisão bibliográfica**

Nosso propósito com a revisão de literatura é tentar vincular dois tipos de debate: o que versa sobre os “técnicos” no Brasil, relativo ao período entre 1930 e 1964 e algumas de suas variantes (como “tecnocracia”, “insulamento burocrático” etc.) e o que diz respeito ao debate conceitual sobre *expertise*. Acreditamos que o último debate pode enriquecer o entendimento teórico sobre o saber especializado dos denominados “técnicos” de então.

Um dos desafios da nossa pesquisa – lidar com dois tipos de atores situados em posições institucionais distintas – também pode incorrer em nosso maior ganho. Conhecer em conjunto a trajetória de presidentes do BNDE e ministros da Fazenda pode elucidar de forma mais precisa do que se fala quando se discute o saber técnico, especialmente na forma com que isso se expressa na carreira pública e privada e a formação escolar desses sujeitos. A diferença de atribuições e de lugar institucional tanto com relação à presidência quanto em relação ao restante do sistema político tornam a comparação ainda mais produtiva.

Falar em saber técnico no interior do Estado no contexto latino-americano envolve levar em consideração que o termo pode significar pelo menos três coisas: primeiro, o estudo de algumas agências burocráticas específicas e seus quadros, em especial de assuntos econômicos; segundo, um tipo de conhecimento dominado por alguns atores que se tornou indispensável à administração do Estado moderno e terceiro, uma forma de separar certos atores e agências estatais da administração pública “tradicional” e das práticas políticas clientelistas. Esses significados, presentes na literatura, não são excludentes entre si e demonstram as diferentes

preocupações de cada autor ao lidar com o tema (Leff, 1968; Sola, 1998; Bielschowsky, 2000).

Uma das interpretações do processo político da época enfatiza a posição central assumida pelo Estado a partir de 1930, nos mais diversos sentidos. A expansão material e de atribuições ocorreu sem paralelos com relação a períodos anteriores. A estrutura cafeeira do período anterior, com o elevado grau de diferenciação interna que atingiu, havia forjado uma estrutura social diferenciada e heterogênea. Isso se tornou relevante a partir da crise de superprodução que veio a seguir, que, pelos seus impactos sobre a economia mercantil-exportadora, teria representado um tipo de ruptura na forma de inserção das classes e frações de classes no conjunto da economia. Dito de outro modo, teria aberto diferentes alternativas de desenvolvimento capitalista (Draibe, 2004).

A configuração concreta dos setores sociais fundamentais seria composta pela burguesia cafeeira, a burguesia industrial, o proletariado urbano, os setores médios e os rurais, levando em consideração suas contradições internas, fragmentação e caráter heterogêneo. A tradução dessa estrutura no campo das lutas políticas seria, contudo, constituída de relações de poder definidas e possuidoras de sentido social. Segundo a autora, essas seriam as bases da autonomia do Estado (Draibe, 2004, p. 35).

Contudo, a autonomia estatal teria sentido limitado por reproduzir, em última instância, as formas prevaletentes de dominação presentes na sociedade, e pelo sentido impresso à ação estatal na hierarquização dos interesses sociais, que estaria circunscrito às respectivas correlações de forças em cada conjuntura. Apesar disso, e por conta mesmo da heterogeneidade dos interesses sociais traduzidos na luta política, o Estado objetivamente pôde exercer sua direção econômica. Assim teria se dado a construção do aparelho do Estado, em seu ritmo, seu sentido e seu formato (Draibe, 2004, p. 36–39).

Nesse contexto, o papel ocupado pelos técnicos ganha destaque especial. Localizados nas diversas agências burocráticas, é a eles que os interesses classistas – organizados ou não – se direcionam para garantir benefícios (Leff, 1968, p. 99). E é à interpretação do papel ocupado por esse segmento que direcionamos nossa atenção agora. Ainda segundo os argumentos de Sônia Draibe,

A força do técnico advém, de um lado, da incapacidade dos interesses econômicos se imporem antes e previamente no nível de forças reguladoras do mercado. Trazidos para dentro do Estado, esta incapacidade se renova: os distintos interesses se defrontam em cada uma das arenas, e as alianças que se estabelecem em cada órgão são efêmeras, pois foram construídas em torno de projetos ou medidas isoladas. Este é o espaço de atuação mais “independente” e politizada da burocracia. Dada a interpenetração das políticas e seu grau de complexidade, o conhecimento especializado e, principalmente, o domínio pelo técnico sobre o conteúdo das decisões e de suas repercussões capacitam-no a operar como pivô nos sistemas de forças e nas alianças entre grupos de interesses e nas articulações interburocráticas em torno de alvos comuns (Draibe, 2004, p. 43).

Outra origem da autoridade e legitimidade conferida aos técnicos provinha da “política de clientela” e do valor culturalmente atribuído a decisões de cunho “técnico” e “neutras” politicamente, mesmo que essa visão fosse, em si mesma, política (Leff, 1968)<sup>3</sup>. A forma como o brasilianista caracteriza o grupo é descrita a seguir:

Os técnicos constituem um grupo de economistas e engenheiros administradores que detêm altos cargos na Autoridade Monetária, no Banco de Desenvolvimento, nos Departamentos de Redescontos, Crédito e Câmbio Exterior do Banco do Brasil, e nas várias agências governamentais e corporações públicas que lidam com indústrias, tais como aço, automóveis e petróleo (Leff, 1968, p. 129).

---

<sup>3</sup> Para mais informações consultar as páginas 100, 120 e 129 da obra de Leff (1968).

O autor destaca ainda a importância do aumento de complexidade das tarefas estatais para o surgimento desse grupo, reforçado pelas práticas mais universais de seleção implantadas a partir do sistema do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O reaproveitamento de certos tipos de conhecimento para as novas funções estatais é um aspecto da discussão que podemos destacar (Leff, 1968, p. 130).

Outra forma de abordar o papel dos técnicos e sua posição é a partir das disputas ideológicas acerca dos rumos do desenvolvimento travadas por eles. Com trajetórias e origens sociais distintas, os técnicos se encontravam no espaço institucional do Estado e nos meios de divulgação do pensamento econômico à época. Boa parte do conhecimento construído era obtido na prática da condução dos negócios públicos e na interação entre os órgãos<sup>4</sup>.

Os textos não ignoram o papel desempenhado pela experiência prática construída por esses sujeitos *on the job*, somados à formação acadêmica obtida no Brasil ou exterior. Mas é possível ir adiante e qualificar mais ainda o debate, em especial para o presente. Enquanto o destaque dado à trajetória dos agentes do Estado parece algo comum em estudos sobre o período desenvolvimentista e o início do período militar, o surgimento e aperfeiçoamento de cursos especializados, especialmente em economia, parece dispensar esse debate.

Também há falta de discussões direcionadas que explicitem os critérios do que se entende por saber técnico e quem pode ser enquadrado nessa definição. Certamente podemos supor das obras que os critérios são de natureza relacional, baseados na reputação dos indivíduos e contextualizada por meio das instituições frequentadas por eles. Do ponto de vista global do período considerado, não é difícil apontar as ilhas de excelência da administração pública e mesmo nomear quem seriam os técnicos, tanto através da bibliografia e das fontes oficiais, por

---

<sup>4</sup> Para mais informações, ver: Bielschowsky (2000, p. 248) e Sola (1998, p. 44).

exemplo<sup>5</sup>. O problema surge quando tentamos analisar de forma sistemática o perfil de parte desses atores. Quais eram suas credenciais? O que faz com que um especialista em cimento (Ary Torres) e outro em energia (Lucas Lopes) possam ser enquadrados conjuntamente como “técnicos”? Podemos ampliar o conceito aos ministros da Fazenda? Até que ponto poderíamos vincular as atribuições previstas de um órgão ao perfil de seu ocupante?

Podemos nos concentrar no significado de que os técnicos são *técnicos* por dominar um tipo de conhecimento especializado de difícil acesso a leigos e raro no contexto de então (1930-64). Nesse sentido, o debate sobre *expertise* pode trazer alguma luz aos problemas encontrados no manuseio prático dos dados biográficos e sua sistematização. O objetivo não é desqualificar a literatura sobre os técnicos feita até então, mas contribuir com ela.

### **3. Expertise: Características gerais**

Uma forma de dar início à discussão é definindo termos. Encontrar uma definição única de expertise é uma tarefa ao mesmo tempo difícil e pouco produtiva. Podemos, no entanto, fazer uma síntese de características atribuídas ao conceito no conjunto de abordagens, teorias e métodos dispensados a ele. Esboçamos de forma geral e pouco exaustiva essas características a seguir.

a) A expertise é um atributo ao mesmo tempo individual e social. É característico das ciências sociais no geral e do estudo das elites políticas em particular o esforço em conectar a existência individual dos sujeitos – nesse caso específico também no sentido psicológico e cognitivo – ao contexto social mais amplo, representado pelas instituições. O conceito de *expertise* é uma forma de realizar essa tarefa.

---

5 “No princípio da década de 1960, o grupo somava talvez quarenta funcionários” do ponto de vista de Leff (1968, p. 129).

É possível citar dois exemplos sobre a interação entre sujeitos e contexto no que diz respeito à aquisição e desempenho de expertise em áreas específicas do conhecimento. Com relação ao saber especializado em economia, um estudo de Mike Reay explora a ambiguidade sobre onde e como o conhecimento acadêmico precisa ser invocado na prática cotidiana de economistas. O autor conduziu entrevistas com profissionais experientes de diversos setores do mercado e da academia nos Estados Unidos para fazer essa pergunta. De acordo com Reay,

The interviews suggest that at this time, the majority of academic economics may indeed have been of little substantive or symbolic use to practitioners. This did not threaten the stability of the profession, however, because economists were firmly entrenched in a variety of organizational roles applying an almost craft- or art-like “core” of skills based on fundamental microeconomic principles and only partly derived from formal academic knowledge (Reay, 2007).

Apesar do formalismo e pouca praticidade do que é ensinado nas universidades em economia, ainda há estabilidade na profissão para futuros formandos. O que o autor denomina em seu estudo de “paradoxo da expertise” é explicado pela aceitação institucionalizada da manutenção de autoridade da expertise econômica. Saber como essa aceitação foi constituída é um objeto de debate por si mesmo, apesar de o autor sugerir que ela possa ter surgido pela atuação dos próprios profissionais, interessados em manter suas posições (Reay, 2007, p. 119).

Podemos extrair desse tipo de consideração que mesmo em áreas especializadas, aquilo que foi transmitido formalmente em centros de ensino passa por filtros sociais e é intermediado por instituições quando a prática profissional é exercida. Uma consequência para o nosso caso é que identificar a formação acadêmica dos ministros ou presidentes do BNDE é apenas um passo para identificar o tipo de expertise possuída por eles.

Outro exemplo parte de uma análise da expertise jurídica em direitos humanos na Argentina entre 1935 a 1965, de Virginia Vecchioli. A autora observou um aumento da exigência de credenciais formais desde a primeira geração de profissionais e ativistas da área. Antes, a formação geral em direito e algumas qualidades pessoais como a coragem, por exemplo, bastavam. No contexto atual, tais atributos já não são o suficiente. A formação acadêmica específica acabou se tornando pré-requisito para a função analisada (Vecchioli, 2009).

Do mesmo modo, o conhecimento jurídico como um requisito para atuar na área de direitos humanos não é uma consequência autoevidente do desenrolar da história, o conhecimento econômico para a atuação nos negócios públicos também não o é (Vecchioli, 2009, p. 43). A formação acadêmica, antes um recurso dos atores envolvidos, transformou-se em exigência de credenciais e requerimentos técnicos para atuar no campo de ativismo jurídico ao longo do tempo. A esse respeito, afirma:

La intervención de estos profesionales incide en la manera en que se procesan e interpretan ciertos conflictos políticos, proveyendo un repertorio de prácticas y valores y haciendo de este activismo un asunto de competencia experta. Toda esta acción militante incide, a su vez, dentro del propio universo del derecho [...] (Vecchioli, 2009, p. 44).

Esses são estudos de caso que ajudam a demonstrar a interação mencionada. A dimensão individual é a do empenho de imersão em determinado corpo de conhecimento ou outras práticas. *“To become an expert requires massive domain-specific training and practice – deliberate practice. From this point of view, expertise is based on focused experience and training”* (Ericsson et al., 2006, p. 748).

b) Essa afirmação nos leva a outra característica do conceito: a expertise é específica de um domínio e de um contexto. Ser especialista significa ser especialista em algo. Essa concepção é fundamental para a nossa pergunta de pesquisa proposta – como avaliar as credenciais dos ministros da Fazenda e

presidentes do BNDE na escassez de instituições de ensino formais para as novas áreas de atuação estatal. As dificuldades que surgem dessa constatação dizem respeito a como delimitar o domínio de saber que a prática de Estado, em especial no contexto analisado, envolve.

Um exemplo dessa dificuldade é expressa na pesquisa de Eric Ash (2010). Esse autor analisa a relação íntima entre a atuação de *experts* e a formação dos Estados Modernos. Sua preocupação é a de como avaliar expertise na ausência de instituições de ensino formais que garantem credenciais. Mais, como distinguir *experts* de não *experts* quando não há nem um corpus de conhecimento científico estabelecido em um meio social.

No caso da formação dos Estados nacionais modernos, o entendimento do significado de expertise ou do papel de especialistas era um fenômeno que estava apenas começando a se tornar visível para os agentes históricos. Para ele, a *expertise* é um conceito negociado, que depende de consenso amplo em torno de seu significado e eficácia, possui uma história longa e deve continuar como objeto de análise para ser de fato entendido (Ash, 2010, p. 10).

No contexto dos primórdios do Estado Nacional, o autor sugere que as bases de avaliação de expertise disponíveis aos homens públicos também eram diferentes. O sucesso de resultados práticos alcançados por pretendentes a *experts* era muito mais relevante do que seria hoje. A experiência também não era encarada como critério óbvio para determinar a proficiência em atividades especializadas. O resultado geral era a difícil distinção entre *experts* e pessoas comuns. O Estado,

[...] was simultaneously a generator, a consumer, and a product of expertise. At the same time, the experts themselves derived no small part of their legitimation and new found status from their association with the state, often benefiting as much from the relationship as those whom they served (Ash, 2010, p. 13).

Com a afirmação difundida na literatura de que o Estado teve sua estrutura material e atribuições aumentadas a partir de 1930 e passou a abrigar funções novas e complexas, como mapear os novos domínios de saber incorporados por ele?

Essa dificuldade existe porque existem alguns domínios de saber – como a atuação no interior das agências do Estado – denominados como “*ill structured*”, por possuírem mais de uma resposta possível em termos do que é necessário para tornar-se *expert* em sua área. Essa é uma adaptação da consideração de que áreas como a História, a Ciência Política, entre outras, possuem a mesma característica. De acordo com a literatura consultada, nem sempre haverá concordância quanto a soluções propostas de quais critérios de *expertise* utilizar em cada caso, o que exige ao menos a identificação dos constrangimentos existentes (Ericsson et al., 2006, p. 570).

Por conta disso, a inauguração de funções estatais e a produção de saber prático por parte dos agentes públicos é uma dificuldade e solução ao mesmo tempo. É pouco provável que venhamos a determinar critérios apriorísticos do que seria necessário àqueles sujeitos ou o que os qualificaria para atuar nas funções em que atuavam e, por conseguinte, julgar a qualidade do exercício do cargo e dos órgãos com base nesses critérios. Isso não é possível pela ausência de fronteiras do domínio, conforme mencionado. Por outro lado, verificar a trajetória e atuação desses indivíduos através de suas biografias tem o potencial de fornecer pistas de quais práticas e quais credenciais possuídas por eles institucionalizou-se a ponto de tornar-se pré-requisito a candidatos futuros ao mesmo posto e funções.

c) A *expertise* também caracteriza-se por ser em boa parte baseada no conhecimento tácito. Essa é a ideia norteadora do estudo de Collins & Evans. Partindo do ponto de vista de que não devemos considerar a *expertise* em bases puramente relacionais, os autores tratam o conceito a partir da noção de que ele é transmitido por meio da socialização e adesão a grupos de especialistas, sendo

possível ser um *expert* mesmo sem o reconhecimento de outros (Collins e Evans, 2007, p. 15).

Conhecimento tácito é um tipo de entendimento que alguém apreende apenas por meio de imersão social nos grupos que o possuem – como o aprendizado da linguagem. *Enculturation* é o termo utilizado para descrever esse tipo de exigência. Essa afirmação faz sentido porque os autores acreditam na existência de diversos tipos de expertise e em diversas formas de julgá-los e avaliá-los (Collins e Evans, 2007).

O ponto fundamental é que a expertise não é o final de estágio, mas um contínuo (Ericsson et al., 2006, p. 300). Do ponto de vista prático, a proposição teórica faz ainda mais sentido. As trajetórias individuais, opções de carreira e ocupação podem variar infinitamente, como nossa experiência com o banco de dados demonstra. Adotar uma posição dicotômica com relação à presença ou ausência de expertise seria atentar contra a realidade da experiência em sociedade. Além disso, não podemos assumir que um ministério ou nomeação seja “técnico” por conta de algumas características isoladas dos titulares, como a formação acadêmica, por exemplo. A expertise não existe apenas para os “temas” das pastas, então podemos assumir que o saber econômico pode não ser o único tipo de expertise relevante, não sem antes conhecer o contexto institucional de cada órgão e o que era esperado deles.

Para resolver quaisquer questões residuais que restaram até aqui, cabe considerar outros dois assuntos passíveis de levar a análise à confusão ou má interpretação dos dados coletados.

O primeiro diz respeito à formação acadêmica especializada. Afinal, qual seu papel na distinção entre *experts* e não-*experts*? A dúvida surgiu inicialmente com a constatação do aumento do número de ministros com formação em Economia entre 1889 e 2016, em especial após 1964. Esse dado, em um primeiro momento e

sem considerar a discussão teórica sobre *expertise*, poderia ser indicador objetivo do aumento da especialidade técnica desses ministros.

Considerar a formação acadêmica como indicador primário de competência, no entanto, não é desprovido de sentido. Segundo M. Reay, o caminho natural nas sociedades atuais é avaliar, antes de mais nada, as credencias dos pretendentes a *experts*. A esse respeito, o autor afirma em “*Academic Knowledge and Expert Authority in American Economics*”:

Connection to a body of academic knowledge seems to be a defining feature of modern expertise and has often been treated as the primary determinant of professional authority. However, little work has been done on just where and when [the] substantive and symbolic functions [of the academic knowledge] have to be fulfilled, and it is unclear what might happen if they are neglected, for example when an academic discipline becomes excessively abstract and scholastic (Reay, 2007).

Nesse sentido, parece difícil sustentar que a qualificação formal seja o elemento mais decisivo para definir o conceito de *expertise*, principalmente levando em consideração casos históricos nos quais há escassez e até mesmo ausência de certas instituições de ensino especializado ou para aqueles na vanguarda de novas áreas do saber. Possuir formação especializada soma ao campo de *expertise* de um indivíduo, mas não possuí-lo não implica perda significativa de saber especializado se o sujeito em questão encontra-se imerso em sua área de saber e dedica seu tempo e esforços nela.

O segundo assunto conecta-se à próxima seção, de considerações metodológicas. Como é possível medir *expertise*? Com o que vimos até o momento e a partir da literatura, quando não se trata da perspectiva psicológica – em que as formas de mensuração podem variar entre entrevistas, estudos de caso *on the job* em conjunto com os especialistas, eletroencefalogramas etc. – há duas formas de avaliar *expertise*: através da experiência e da avaliação da performance dos indivíduos.

A solução de Collins & Evans vai nessa direção: o indicador mais confiável é a experiência (Collins e Evans, 2007, p. 69-70). Essa visão é coerente com o que foi visto em outros estudos (Oliveira, 2008; Reay, 2007; Vecchioli, 2009), e convence mais para casos históricos, situação em que a avaliação de credenciais formais diz muito pouco sobre os casos analisados. A rejeição da avaliação do desempenho, adota por nós, é justificada pela dificuldade em definir e julgar desempenho. E mesmo quando isso é possível, há áreas em que os resultados da ação de *experts* podem levar décadas para se desenrolar. A melhor opção, dessa forma, é a avaliação da experiência.

#### **4. Método: breve discussão**

Segundo nosso ponto de vista teórico, entender as instituições políticas passa pelo conhecimento dos indivíduos concretos que estiveram em seu comando. Por isso e pela discussão anterior, temos como desafio descrever de forma ao mesmo tempo ampla e sintética a carreira dos presidentes do BNDE e ministros da Fazenda, escolhidos para a análise. O exercício serve ao propósito de elucidar o tipo de experiência profissional e pública vivida por esses indivíduos, que nos fornecerá parâmetros para entender o tipo de *expertise* acumulada por eles ao longo do tempo.

Note-se que o termo não será direcionado apenas para um tipo de saber disciplinar, como a Economia, por exemplo. Levar a discussão anterior a sério, assim como a história dos dois órgãos nos faz optar por um modelo mais abrangente. É possível defender que a atuação em ambos os órgãos se beneficia de, pelo menos, mais três tipos de habilidades, como segue: experiência de direção no alto escalão do setor público; experiência no setor privado, através da administração ou direção de empresas ou similares e experiência política *pura*, através da posse anterior de mandatos eletivos. Um ganho adicional desse esquema é a comparação do tipo de pessoal recrutado para comandar o BNDE e o

MF. O primeiro é visto como mais orientado tecnicamente, enquanto o segundo, por conta de suas atribuições, está mais exposto à disputas por alocação de recursos, mesmo que não pela lógica clientelista, necessariamente.

Portanto, a análise dos dados se dará da seguinte forma: para cada caso foram coletados o número de anos dedicados a cada cargo que se enquadrou dentro das categorias mencionadas acima – economista, dirigente público, agente do setor privado e político. A estratégia escolhida, de considerar o número de anos como medida, vem da discussão sobre como mensurar expertise, em que a melhor opção é a consideração da experiência do indivíduo escrutinado (Collins; Evans, 2007). Os critérios de categorização dos cargos ocupados para cada dimensão foram tratados de forma contextual, dessa forma temos:

a) Para a categoria economistas levamos em consideração a formação acadêmica na área, contada em anos aproximados de graduação e pós-graduação (4 anos para graduação, 2 anos para especialização, 2 anos para mestrado, e 4 anos para doutorado), ocupação profissional como economista, como atividade de consultoria, por exemplo e atividades de docência na área.

b) Para a categoria de executivo público contabilizamos os anos dedicados a cargos de primeiro escalão da administração pública para os níveis federal, estadual e municipal. Portanto, os cargos de ministro e secretário de estado, presidência de autarquias, bancos públicos e outras empresas estatais ou de economia mista, assim como a direção de qualquer órgão público no geral foram considerados.

c) Para a atuação no setor privado enquadraram-se na categoria a dedicação a qualquer atividade no setor produtivo privado, como a administração de empresas e bancos, a sociedade e atuação em consultórios de advocacia e consultoria e qualquer ocupação profissional não vinculada ao setor público no geral.

d) Para a categoria de políticos, valeram os anos em mandatos eletivos para qualquer nível – federal, estadual ou municipal, e poder – executivo ou legislativo.

As duas seções seguintes lidam com os casos analisados, aplicando a metodologia empregada em conjunto com uma discussão sobre a natureza dos órgãos.

## **5. O caso do; Ministro; da Fazenda**

As atribuições clássicas do Ministério da Fazenda nos Estados Liberais seriam aquelas relacionadas à arrecadação de impostos, distribuição de recursos orçamentários entre os diferentes órgãos estatais, controle dos gastos e administração da moeda e das finanças públicas. No Brasil, no entanto, ainda assumia funções relacionadas às necessidades de sustentação da economia exportadora, como a atuação pontual ou permanente na área cambial e em questões tarifárias, desde o Império. (Loureiro, 1998, p. 52).

O cargo de ministro da Fazenda, por sua vez, ao contrário dos cargos comumente analisados da burocracia pública, possui um caráter essencialmente normativo no que se refere a decisões de política econômica. No caso brasileiro, o ministro é subordinado diretamente ao presidente, e é em parte responsável pela definição das políticas macroeconômicas adotadas pelo governo e pela alocação orçamentária dos outros ministérios. Assim, o cargo possui uma dimensão política que não deve ser subestimada ou ofuscada pela dimensão do saber técnico. Isso deve ser levado em consideração em qualquer definição do que significa ser especialista para atuação nesse órgão.

Ainda, um exame mais atento à literatura demonstra a ambiguidade das definições de especialidade ou expertise ministerial. O motivo para isso é que não há razões automáticas e livres de contradição para supor que o único tipo de expertise válido para o caso do Ministério da Fazenda seja o saber econômico estrito, como a formação acadêmica e trajetórias diretamente ligadas à área econômica. Como afirmam Beckman (2006) e Bakema e Secker (1988), as

atribuições de ministérios das finanças são, ao mesmo tempo, técnicas e políticas<sup>6</sup>. A decisão de alocação de recursos orçamentários e a definição de políticas macroeconômicas de grande impacto social reservada aos ministros dessa pasta nos obriga a considerar o perfil dos ministros da forma mais ampla possível.

Podemos iniciar a análise das trajetórias a partir da formação acadêmica, resumida na Tabela 1. Somente os ministros titulares foram considerados – ou seja, aqueles diretamente nomeados pelo presidente para exercer essa função, e não eventuais substitutos que assumiram o cargo na ausência do titular, somando um total de 20 mandatos e 18 indivíduos (José Maria Withaker e Oswaldo Aranha foram ministros em mais de uma ocasião).

**Tabela 1 – Formação acadêmica dos Minist**

		Frequency	Percent	Valid
Valid	direito	13	65,0	
	engenharia	4	20,0	
	medicina	1	5,0	

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná (2018)

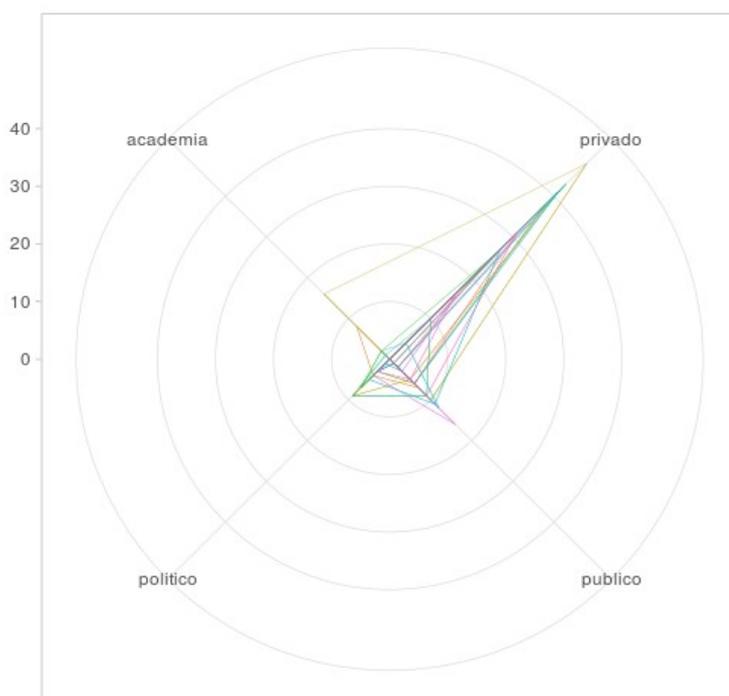
Dado o contexto histórico, de pouca diversidade de áreas do conhecimento das faculdades nacionais nos anos de formação dos ministros, podemos especular que esse dado diz menos sobre o conteúdo de conhecimentos específicos e mais sobre os meios de socialização disponíveis às elites políticas – e em contraste significativo com a realidade da população em geral.

Podemos afirmar que boa parte do *know-how* em assuntos econômicos no geral vinha das carreiras dos ministros. O Gráfico 1 apresenta a síntese das carreiras a partir de quatro dimensões relevantes ao exercício do cargo, ou seja, a

<sup>6</sup> Para mais informações, ver: Beckman (2006, p. 126) e Bakema e Secker (1988, p. 157).

experiência no setor privado, no setor público, na academia como economistas e no campo político. Cada linha reflete um indivíduo no banco de dados.

**Gráfico 1. Carreira em anos dos ministros das Fazenda em quatro dimensões (1930-1964)**



Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná (2018)

Na contabilidade dos dados, não houve como distinguir critérios para discriminar a relevância de alguns cargos exercidos no setor privado pelos

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 129-162

ministros. Não era incomum ao período possuir mais de uma ocupação ao mesmo tempo, especialmente nos meios empresariais. Portanto, houve sobreposição de contagem no interior dessa categoria<sup>7</sup>. Isso foi resolvido, no momento, por não contar o número de anos somados para cada cargo acima da amplitude total da carreira até a chegada ao cargo. Ainda assim, o dado reflete a natureza de fato das carreiras.

É visível, desse modo, a relevância da experiência nos meios empresariais para o cargo nesse período, sem desprezo, contudo, dos outros tipos de experiência. A participação no setor público e nas atividades políticas ainda é relevante, sobretudo se vistas com a sobrevalorização de contagem do setor privado como pano de fundo.

Podemos especular que com o processo de *state building* em andamento e a formação do campo acadêmico em economia ainda em seus estágios iniciais, é nos meios de negócios e nos *think tanks* estatais que se busca pessoal ao mesmo tempo capacitado e engajado politicamente para comandar a execução orçamentária e política macroeconômicas pelo qual o MF é responsável.

## **6. O caso dos presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico**

O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE)<sup>8</sup>, foi criado em 1952, ainda durante o governo Vargas. Apesar de ser uma das agências que integram o quadro institucional da burocracia econômica do aparelho estatal brasileiro, o banco

---

7 Assim, se um indivíduo, em um intervalo de 10 anos, ocupou ao mesmo tempo dois cargos no setor privado, como por exemplo, gestor de um grupo empresarial e sócio proprietário em outro, no final da contagem ele teve contabilizado como experiência nesse setor um total de 20 anos. Contudo, se a amplitude total de sua carreira foi de 12 anos, ou seja, se desde que deu início às suas atividades profissionais até a nomeação ao cargo passaram-se apenas 12 anos, o máximo possível que pode ter tido de experiência contabilizada no setor privado será 12 anos. Não é a solução ideal, mas como meio de explorar os dados é o suficiente.

8 O banco só passaria a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1982.

possui algumas especificidades no que diz respeito à sua composição de seus quadros técnicos, ao menos no período aqui analisado. Devido a sua gênese institucional, o BNDE acabou se tornando reduto de importantes técnicos e especialistas em áreas vinculadas ao desenvolvimento econômico.

Pode-se afirmar que o embrião do BNDE está na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), já que boa parte dos técnicos representantes do Brasil nesta comissão, mais tarde, formariam o quadro da burocracia do banco em sua primeira formação. Além disso, parte dos projetos traçados no âmbito da comissão integrariam os objetivos e metas traçadas anos depois pelo BNDE. A CMBEU foi formada no âmbito do Ministério da Fazenda e assumia como principal objetivo, por parte da sessão brasileira, à criação de um plano de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira. Em contrapartida, os americanos exigiam principalmente a facilidade no acesso à bens básicos para a indústria armamentista norte-americana.

Como relatam Dálio e Miyamoto (2010) a CMBEU resgatava os projetos do antigo relatório Abbink, divulgado em 1949, elaborado sob a orientação de Octávio de Bulhões e Eugênio Gudín. Tal relatório enfatizava as áreas vistas como vitais para o crescimento econômico brasileiro, tal como o setor de transportes (ferroviário), energia elétrica, mineração e modernização dos portos. Algo semelhante à tese dos pontos de estrangulamento da economia nacional, defendida pelo desenvolvimentismo. Assim, o objetivo central assumido pela CMBEU era o de “promover o desenvolvimento econômico, tendo em vista, particularmente, a formulação de planos de investimento destinados a vencer as deficiências em transporte e energia” (CMBEU, Relatório Geral, Tomo I, 1954, p. 11).

Essas ligações entre a antiga CMBEU e o BNDE se tornam ainda mais relevantes, uma vez que 4 dos 8 presidentes aqui analisados fizeram parte da sessão brasileira da comissão. O BNDE também contaria com Maciel Filho, ex-



conselheiro econômico da comissão, ocupando o cargo de superintendente do novo banco.

No que concerne ao problema da expertise, o recrutamento dos membros da CMBEU parece um passo fundamental para entendermos, no momento ainda embrionário, a composição do quadro técnico do BNDE. Não são necessários muitos esforços para entender que a CMBEU fora composta por indivíduos com carreira técnica renomada em áreas específicas que seriam discutidas perante a sessão norte-americana. O presidente da CMBEU, Ary Torres, que também se tornaria o primeiro presidente do BNDE, era um especialista da área de infraestrutura e cimentos. Glycon de Paiva, que se tornaria o terceiro presidente do BNDE, foi um dos idealizadores da Petrobrás e especialista em mineralogia brasileira. Lucas Lopes, um dos fundadores da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), especialista nas áreas de energia elétrica e transporte ferroviário, seria o quarto presidente do BNDE e ministro da fazenda durante o governo JK. Por último, o conselheiro econômico da CMBEU, Roberto Campos, um dos poucos economistas diplomados formalmente nessa área de conhecimento durante os anos 50 no Brasil, se tornaria também presidente do banco, após a saída de Lucas Lopes.

Leopoldi (1992) afirma que o BNDE foi durante boa parte desse período um órgão essencialmente técnico, visto como um antagonico, por exemplo, do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), onde prevaleciam as indicações políticas. No caso desses ex-membros da CMBEU, a informação de Leopoldi também se mostra verdadeira em relação a esses técnicos que se tornariam presidentes do BNDE. O quadro a seguir apresenta a formação superior de cada um dos presidentes do banco entre 1952-1964, assim como as instituições por onde se formaram.

**Quadro 1. Formação Acadêmica dos Presidentes do BNDE (1952-1963)**

Presidentes do BNDE	Mandato como presidente do BNDE	Formação Acadêmica (Instituição)
Ari Torres	Julho de 1952 - Junho de 1953	Engenheiro Civil (Escola Pol. da USP)
Valder Sarmanho	Junho de 1953 - Fevereiro de 1955	Engenheiro Civil (Escola Pol. do RJ), Direito (Faculdade de Niterói)
Glycon de Paiva	Março de 1955 - Fevereiro de 1956	Engenharia de Minas (Escola de Minas de Ouro Preto)
Lucas Lopes	Fevereiro de 1956 - Junho de 1958	Engenharia Civil (Escola de Minas Gerais)
Roberto Campos	Agosto de 1958 - Julho de 1959	Filosofia e Teologia (Seminário de Belo Horizonte), Economia (Universidade de Washington)
Lucio Meira	Julho de 1959 - Fevereiro de 1961	Engenharia Civil (Escola Nacional de Engenharia)
José Faria Lima	Fevereiro de 1961 - Setembro de 1961	Aviação (Escola de Aviação Militar do Campo dos Afonsos), Engenharia Aeronáutica (Escola de Engenharia Aeronáutica de Paris)
Leocádio de Almeida	Setembro de 1961 - Junho de 1963	Contabilidade (Escola de Comércio Fontoura Illa), Ciências Políticas e Econômicas (PUC-RS) e Direito (PUC-RS)

Fonte: Elaboração própria

Sobre as credenciais acadêmicas dos 8 presidentes do BNDE aqui analisados, nota-se que há uma predominância das engenharias, com 6 deles diplomados nessa área. Como já foi antecipado, o curso de economia ainda era embrionário no Brasil, durante o período analisado, com poucos profissionais diplomados na área. Uma dessas exceções é Roberto Campos, diplomata, formado em economia pela universidade de Washington e pós-graduado pela Universidade de Columbia. Outra característica relevante, é que apenas Leocádio de Almeida Antunes possui uma trajetória política, ainda que discreta, prévia à presidência do BNDE. O gaúcho era contador, teve carreira partidária pelo PTB e se elegeu deputado estadual em 1958.

Retornando ao trabalho de Leopoldi (1992), a autora apresenta uma divisão cronológica sobre a burocracia econômica brasileira, onde se defende a existência de fases do desenvolvimento institucional estatal: 1) Período de formação e consolidação de agências 1939-1955; 2) Apogeu do funcionamento dessas agências 1956-1960; 3) Crise e relativa paralisia 1961-1964, com o fim do período

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 129-162

democrático brasileiro. Tais períodos dizem respeito à burocracia estatal, no entanto, apresentam relações estreitas com a estabilidade do sistema político e do governo federal.

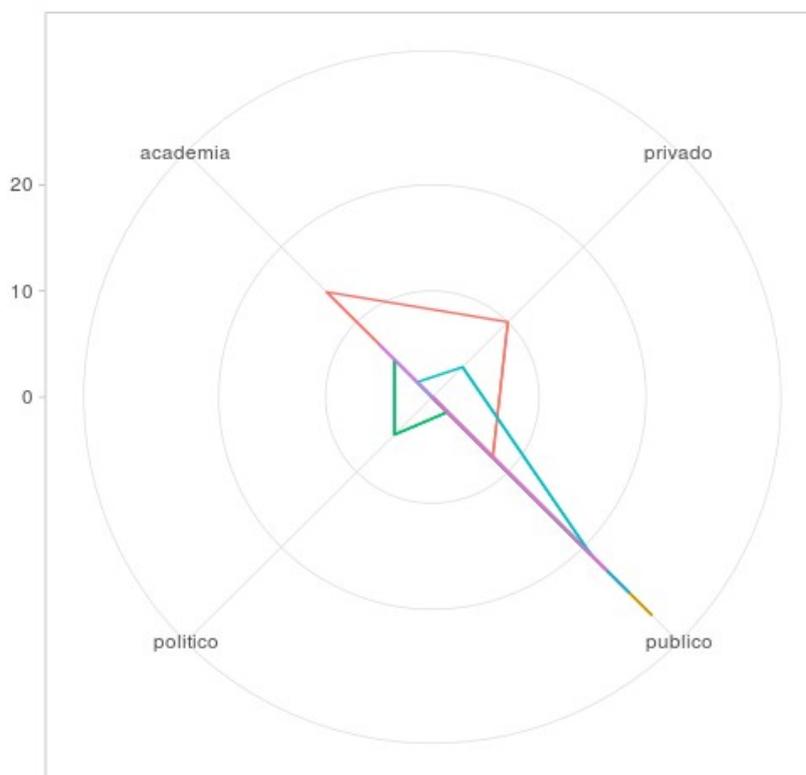
No caso do BNDE, o período de crise na burocracia, constatada por Leopoldi (1992), foi uma fase onde o banco fora presidido por indivíduos de perfil diferente dos presidentes anteriores. A partir de 1961, o banco foi liderado por personagens ainda desconhecidos no cenário político, como eram Vicente Faria Lima e Leocádio Antunes, como afirma Tavares (BNDE, 2010). Anteriormente, o banco fora presidido por notáveis em alguma área ligada ao projeto nacional de desenvolvimento, talvez, com a exceção de Valder Sarmanho, cunhado e indicação pessoal de Vargas.

Porém, mesmo com as especificidades apresentadas, é possível notar um perfil comum dos presidentes do BNDE, no que diz respeito às suas trajetórias profissionais. Além de serem todos formados no ensino superior, todos os 8 exerceram em algum momento de suas carreiras funções públicas. Esse tipo de trajetória, aliás, é característica marcante dos presidentes do BNDE no período. Com a exceção de Leocádio de Almeida, todos os outros passaram por mais de 10 anos em cargos dessa natureza<sup>9</sup>. Nenhum desses presidentes passou mais da metade de sua carreira prévia ao BNDE na esfera privada, com apenas Lucas Lopes e Ary Torres superando a marca de 10 anos exercendo funções dessa natureza. Ver, nesse sentido, o Gráfico 2 a seguir.

---

<sup>9</sup> Aqui se incluem os anos em instituições militares.

Gráfico 2 – Carreira em anos dos presidentes do BNDE em quatro dimensões (1952-1964)



F

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná (2018).

Para além da formação acadêmica e do tipo de trajetória, parece pertinente um enfoque no contexto do recrutamento desses presidentes, uma vez que esse momento carrega em si parte dos fatores legitimadores de cada um desses personagens. Como vimos, os ex-membros da CMBEU eram técnicos notáveis em alguma área ligada ao desenvolvimento econômico, mas existem, para além da participação da comissão, elementos que nos ajudam a diferenciar esse grupo diante do restante. Como já antecipado, Roberto Campos era graduado e mestre em ciências econômicas, por universidades norte-americanas, num contexto de quase ausência desse tipo de profissionais no cenário brasileiro. O próprio Campos em entrevista, revela que esse foi um fator crucial para a sua indicação como

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 129-162

conselheiro econômico da CMBEU e, mais tarde, superintendente e presidente do BNDE (BNDE, 2010). Antes de presidir o banco, o economista ainda teve longa trajetória na diplomacia, foi professor universitário pela antiga Universidade do Brasil e autor de importantes ensaios sobre a política econômica brasileira.

“Boa parte dos organizadores do BNDE veio da própria Comissão Mista. Quando se criou a Comissão Mista, procurou-se, do lado brasileiro, aliciar um elenco de personalidades com embasamento técnico suficiente para atuar em contrapartida aos técnicos estrangeiros. Apanhou-se, talvez, o que havia de mais experiente no cenário nacional. (...). Fui o escolhido, simplesmente porque se tratava de um esforço internacional e o Itamaraty, à época, não tinha gente treinada em economia” Roberto Campos (BNDE, 2010, pp. 45).

Além de Campos, Lucas Lopes e Glycon de Paiva eram indivíduos reconhecidamente experts. O primeiro era técnico de confiança de Juscelino Kubitschek desde os anos em que este era governador do estado de Minas Gerais. Lopes construiu sua trajetória como engenheiro de ferrovias e como especialista em energia elétrica. Notabilizou-se pelo desenvolvimento de importantes projetos de expansão da capacidade energética no estado de Minas Gerais e por ter presidido a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Glycon de Paiva também teve trajetória semelhante, atuando por muitos anos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral. Paiva foi um reconhecido especialista da área da mineralogia no país e diretor da Vale do Rio Doce.

Ary Torres, o primeiro presidente do banco também tinha grande destaque na esfera técnica da engenharia civil. O ex-presidente do Instituto de Pesquisa de São Paulo foi autor de inovações metodológicas essenciais ao desenvolvimento da utilização do concreto no Brasil (Tutikian E Helene, 2011). Além disso, Torres tinha grande experiência no planejamento, liderando importantes agências técnicas durante sua carreira, como é o caso do já citado IPT, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e da Companhia Siderúrgica Nacional

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 129-162

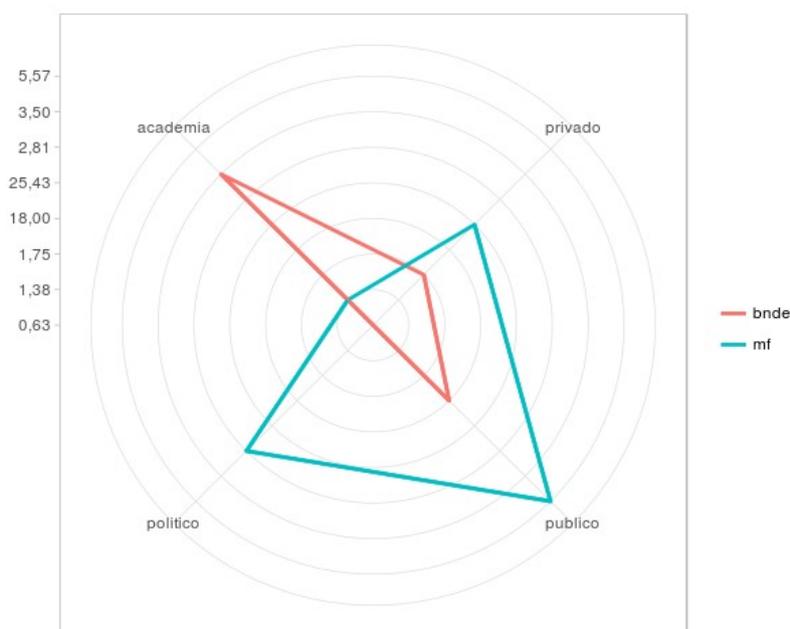
(CSN). Todos esses quatro ex-integrantes da CMBEU foram professores universitários e autores de trabalhos especializados em cada uma dessas áreas de conhecimento.

Um outro tipo de trajetória presente entre os presidentes do BNDE são aquelas de natureza militar. São exemplos desse tipo de carreira Lúcio Meira e Vicente Faria Lima. O primeiro foi um técnico militar e engenheiro civil, que ganhou reconhecimento do então Presidente da República, Juscelino Kubistchek, pela coordenação do grupo de estudos responsável pela implantação da indústria automobilística, denominado Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, ligado à Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), posição que ocupou como representante da Marinha brasileira nos assuntos industriais. Já Vicente Faria Lima ganhou a admiração de Jânio Quadros pelos serviços prestados na direção do Parque Aeronáutico de São Paulo, o Campo de Marte. Quando Jânio é eleito presidente, Faria Lima fora nomeado presidente da Viação Aérea São Paulo (VASP) e, mais tarde, presidente do BNDE.

O restante de indivíduos que compõem o grupo de presidentes aqui analisados são Valder Sarmanho e Leocádio Antunes. Sarmanho teve, assim como Roberto Campos, trajetória na diplomacia e formação em direito e engenharia civil. No entanto, como destaca Cleantho de Paiva Leite (1959), Sarmanho era homem de confiança de Vargas, conselheiro informal e irmão de Darci Sarmanho Vargas, esposa de Getúlio. Já Leocádio de Almeida Antunes tinha laços políticos com o então presidente, João Goulart, ambos de trajetória política no PTB. O que esses dois últimos personagens possuem em comum é a conjuntura ao qual foram nomeados, já que assumiram a presidência do banco em momentos de instabilidade política. Além disso, compartilham o fato de ter como maior trunfo pessoal a proximidade com os Presidentes da República, sendo elas de ordem familiar ou partidária. O fato de não serem indivíduos relevantes em áreas de conhecimento ligadas ao desenvolvimento econômico, de não terem exercido

papéis de destaque em agências técnicas governamentais e de não possuírem a rara formação de economia, fazem com que esses não sejam reconhecidos como experts no BNDE.

**Gráfico 3 – Comparação das médias do total da carreira em anos dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE em quatro dimensões (1930-1964)<sup>10</sup>**



Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná (2018)

<sup>10</sup> O Gráfico 3 compara as médias no interior de cada dimensão para ambos os órgãos.

A diferença de perfil dos incumbentes do MF e do BNDE é visível. O diferente papel que cada órgão assumiu no interior do sistema político naquele período pode ser um fator explicativo. Ao passo em que o BNDE, por estratégia presidencial e por missão de seus idealizadores, assumiu a função de mapear a atividade econômica nacional a fim de racionalizar a alocação de recursos e contou para a execução desses objetivos com pessoal altamente qualificado tecnicamente. Para esse órgão, isso significou certa indiferença por parte de seus titulares com o sistema político “tradicional”, da disputa de votos.

O MF, por outro lado, com a distribuição mais equilibrada no interior das dimensões, demonstra maior diversidade de carreiras para esse cargo. A tarefa contraditória de alocação de recursos, responsabilidade pelo corte de gastos e execução orçamentária do órgão em conjunto com os programas presidenciais pode explicar esse perfil diverso, em que cada contexto pode exigir um perfil distinto: mais técnico para planos de estabilização e mais político para mediação de conflitos em conjunturas de crise.

## **7. Conclusões**

Acreditamos que o principal ganho do presente trabalho, tendo em vista o objetivo central do estudo, foi apresentar uma saída, para além de tipologias binárias, para a análise de trajetórias profissionais. Procuramos ampliar o escopo de características consideradas relevantes para a atuação em cada cargo e realidade profissional. Com isso, um ganho adicional foi identificar similaridades, assim como particularidades do Ministério da Fazenda e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Como vimos no caso do Ministério da Fazenda, a discussão sobre expertise contribui no sentido de que não existem razões automáticas e livres de contradição em supor que o único tipo de expertise válido para essa pasta seja o saber econômico estrito, com a formação acadêmica e trajetórias diretamente ligadas à

área econômica. Como afirmam Beckman (2006) e Bakema e Secker (1988), as atribuições de ministérios das finanças são ao mesmo tempo técnicas e políticas. A decisão de alocação de recursos orçamentários e a definição de políticas macroeconômicas de grande impacto social reservada aos ministros dessa pasta nos obriga a considerar o perfil dos ministros da forma mais ampla possível.

A literatura sobre a burocracia brasileira comumente trata o BNDE como uma instituição essencialmente técnica, principalmente durante o período entre 1952-1964. Tendo em vista os presidentes da instituição no período, é plausível defender que o reconhecimento técnico de parte desses indivíduos aparece através de serviços prestados no interior da própria esfera estatal, de atributos técnicos em áreas ligadas ao desenvolvimento e, também, pela formação acadêmica, elemento ainda escasso no país durante o período.

No entanto, seria uma tarefa difícil e fantasiosa separar o elemento político do elemento técnico dos presidentes do BNDE, uma vez que os atributos técnicos dificilmente são suficientemente capazes de se apresentarem como único fator causal e explicativo do recrutamento desses personagens. A dicotomia insulamento burocrático-clientelismo oferece uma receita perigosa de oposição de dois fatores que podem, na verdade, caminhar de forma conjunta.

Concluimos, através do método prosopográfico dos dirigentes do Ministério da Fazenda e do BNDE, que a utilização do conceito de expertise exige, por parte do analista, um exame aprofundado dos valores institucionais e do contexto histórico-político aos quais essas estão inseridas. Somente através dessas etapas metodológicas, o conceito de expertise se apresenta como atributo sociológico verificável.

## Referências

ABREU, M. P. (1999). *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus.

BAKEMA, W. E.; SECKER, I. P. (1988). “Ministerial expertise and the Dutch case”. *European Journal of Political Research*, v. 16, n. 2, p. 153–170.

BECKMAN, L. (2006). “The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy”. *Scandinavian Political Studies*, v. 29, n. 2, p. 111–129.

BENEVIDES, M. (1976). *Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*. São Paulo: Brasiliense.

BIELSCHOWSKY, R. (2000). *Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto.  
BULHÕES, A. (1955). *Ministros da Fazenda do Brasil, 1808-1954*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional.

COLLINS, H.; EVANS, R. (2007). *Rethinking Expertise*. Chicago: The University of Chicago Press.

DÁLIO, D. J.; MIYAMOTO S. (2010). “O governo Vargas e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos”. *Revista Idéias*, v. 1, n. 2, p.151-181.

DRAIBE, S. (2004). *Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ERICSSON, K. A. et al. (2006). *The Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

FERRARI, M. (2010). “Prosopografia e historia política: Algumas aproximaciones”. *Antíteses*, v. 3, n. 5, p. 529-550.

LEFF, N. H. (1968). *Política econômica e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva.

LEITE, C. P. (1959). *O Assessoramento da Presidência da República*. Rio de Janeiro: FGV.

LEOPOLDI, M. A. P. (1992). “Burocracia, empresariado e arenas decisórias estratégicas: trajetórias do neocorporativismo no Brasil (1939-1955)”. *Ciências Sociais Hoje*, p. 74-101.

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 213-246

LOUREIRO, M. R., and ABRUCIO, F. L. (1999). "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2007). Memórias institucionais do Banco Nacional de Desenvolvimento, em Memórias do Desenvolvimento. Ano 1, n. 01. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

\_\_\_\_\_. (2009). Memórias institucionais do Banco Nacional de Desenvolvimento, em Memórias do Desenvolvimento. Ano 3, n. 03. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

\_\_\_\_\_. (2010). Memórias institucionais do Banco Nacional de Desenvolvimento, em Memórias do Desenvolvimento. Ano 4, n. 04. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

NUNES, E. (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.

MARTINS, L. (1985). *O Estado em expansão: O Estado capitalista e burocracia pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OLIVIERI, C. (2007). "Política, burocracia e redes sociais". *Revista de Sociologia e Política*, n. 29, p. 147-168.

REAY, M. (2007). "Academic Knowledge and Expert Authority in American Economics". *Sociological Perspectives*, v. 50, n. 1, p. 101-129.

SOLA, L. (1998). *Ideias econômicas, decisões políticas: Desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SOUZA, M. C. C. de (1976). *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

STONE, L. (2011). "Prosopografia". *Revista de Sociologia Política*, v. 19, n. 39, p. 115-137.

TUTIKIAN, B. HELENE, P. (2011). “Dosagem dos concretos de cimento Portland”, em ISAIA, G. C. (Ed.). *Concreto: Ciência e Tecnologia*, Ibracom.

VECCHIOLI, V. (2009). “Expertise jurídica y capital militante: reconversiones de recursos escolares, morales y políticos entre los abogados de derechos humanos en la Argentina”. *Pro-Posições*, v. 2, n. 59, p. 41-57.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA. Verbetes biográficos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) [online]. Disponíveis em: < <http://cpdoc.fgv.br/>>. Acesso em abril de 2014.

WEBER, M (1947). *The theory of social and economic organization*, Trans. A. M. Henderson and Talcott Parsons. New York: Oxford University Press.

Recebido em: 31/08/2017  
Aprovado em: 13/03/2018

O conceito de expertise e sua aplicação: O caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964) | Alessandro Tokumoto e Thais Madeira Filipi | 213-246